

N° 346204

Département de la Seine-Saint-Denis

N°346205

Département de la Seine-Saint-Denis

N°346227

Département de l'Hérault

N°346228

Département de l'Hérault

N°346239

Département de l'Hérault

N°346460

Département de la Somme

N°347269

Département des Côtes d'Armor

QPC

JL/MS

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 6 avril 2011

Lecture du 20 avril 2011

CONCLUSIONS

Mme Claire LANDAIS, Rapporteur Public

Vous avez déjà eu à trois reprises à vous prononcer sur des questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par des départements critiquant l'insuffisante compensation financière prévue pour accompagner ce qui était présenté soit comme un transfert soit comme une extension de compétences réalisé à leur détriment. Dans deux de ces cas vous avez estimé que la question était sérieuse (Voyez vos décisions Département du Val de Marne du 19 juillet 2010, relative à la mesure d'accompagnement social personnalisé, MASP, prévue par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et Département des Côtes d'Armor du 30 décembre 2010 relative à certaines dispositions de la loi, du 5 mars 2007 également, mais réformant cette fois la protection de l'enfance). Le Conseil Constitutionnel a toutefois jugé, dans ces deux cas, que les dispositions en cause ne procédaient à aucun transfert ni à aucune création ou extension de compétences et ne méconnaissaient pas davantage la libre administration des collectivités territoriales (Voyez ses décisions n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010 et 2010-109 QPC du 25 mars dernier). Dans le troisième cas, il

s'agissait de la question de la compensation du transfert de la voirie nationale et vous avez estimé que la question ne méritait pas d'être renvoyée au Conseil constitutionnel (Voyez votre décision Département de la Haute-Garonne du 29 octobre 2010). Vous êtes aujourd'hui saisis, par quatre départements et en réalité 28 si l'on y ajoute les intervenants, de questions prioritaires de constitutionnalité mettant en cause l'insuffisante compensation financière des compétences confiées aux départements en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) devenu depuis 2008 revenu de solidarité active (RSA), de prestation de compensation du handicap (PCH) et d'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Avant d'en venir à l'examen de chacune de ces questions, nous commencerons par examiner certaines interrogations communes aux différents dossiers.

Précisions d'abord que les sept questions prioritaires de constitutionnalité qui vous ont été transmises, par les tribunaux administratifs de Montreuil, Montpellier, Rennes et Amiens, se greffent toutes sur des contentieux indemnitaires engagés par des départements, ceux de la Seine-Saint-Denis, de l'Hérault, des Côtes d'Armor et de la Somme, qui ont mis en cause la responsabilité de l'Etat pour n'avoir qu'insuffisamment compensé les dépenses liées à la prise en charge par eux des prestations d'aide sociale citées à l'instant. Concrètement, les présidents de conseils généraux ont écrit au Premier ministre pour réclamer les quelques millions voire les quelques dizaines de millions d'euros, suivant la prestation en cause et la période concernée, représentant le solde non compensé des dépenses prises en charge par leurs départements. Ils ont ensuite attaqué devant les tribunaux administratifs les refus express ou implicites du Premier ministre et c'est à l'occasion de ces instances qu'ils ont soulevé les QPC dont vous avez aujourd'hui à connaître. Il conviendra naturellement d'examiner pour chacune des dispositions législatives contestées la condition de l'applicabilité au litige. Toutefois, nous soulignons dès ce stade que, dans la décision Département du Val de Marne du 19 juillet 2010 précitée, éclairée par les conclusions d'Anne Courrèges, vous avez considéré qu'alors même qu'il n'était pas évident que l'Etat serait le débiteur final du complément qui aurait pu être accordé si l'insuffisance alléguée de la compensation financière de la MASP avait été jugée inconstitutionnelle, les dispositions législatives contestées devaient néanmoins être regardées comme applicables au litige indemnitaire engagé par le département à l'encontre de l'Etat « au sens et pour l'application » de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 mai 1958 dès lors qu'il était clair que ces dispositions étaient bien celles qui fondaient, au moins pour partie, le refus d'indemnisation opposé par le Premier ministre. Ce raisonnement pourra être repris pour la grande majorité des dispositions aujourd'hui contestées.

Par ailleurs, nous y avons déjà fait allusion, chacune des QPC qui vous a été transmise a fait l'objet de multiples interventions en soutien, émanant de départements engagés dans la même démarche de mise en cause de la responsabilité de l'Etat et ayant tous non seulement saisi le tribunal administratif territorialement compétent du refus du Premier ministre qu'ils avaient suscité mais également soulevé à l'appui de leurs prétentions des QPC critiquant les mêmes dispositions législatives que celles qui ont fait l'objet de transmission, QPC sur lesquelles les tribunaux ont différé leurs décisions. Or si vous avez jugé, dans une décision Doré du 17 février 2011, à mentionner aux tables, qu'est irrecevable l'intervention présentée devant vous par une personne étrangère au litige pendant devant la juridiction vous ayant transmis la QPC, vous venez de faire, par la décision Aminata Moussa lue lundi dernier 4 avril, une exception à ce principe au profit des intervenants dont les QPC identiques à celles qui vous ont été transmises ont été « gelées » par un tribunal ou une cour sur le fondement des dispositions de l'article R. 771-6 du code de justice administrative prévues pour le traitement

des séries. Dans ce cas de figure, vous avez même admis que l'intervenant puisse invoquer d'autres griefs d'inconstitutionnalité que ceux soulevés par le requérant, dès lors qu'il établirait les avoir soulevé dans sa QPC, dans la mesure où ces griefs différents auraient dû faire obstacle au gel de la QPC, ce gel ou sursis à statuer n'étant prévu que pour les cas où ce sont les mêmes dispositions législatives qui sont mises en cause par les mêmes motifs. Comme nous le verrons tout à l'heure, certaines des très nombreuses interventions présentées dans les 7 dossiers examinés aujourd'hui soulèvent effectivement des griefs d'inconstitutionnalité différents de ceux soulevés par les départements requérants, griefs qui sont donc recevables, à défaut de modifier réellement les termes du débat.

Celui-ci se concentre, nous l'avons dit, sur la question du droit à compensation financière des collectivités territoriales. Les sept QPC suscitent ainsi des interrogations similaires quant au maniement de l'article 72-2 de la Constitution ou, plus précisément, du quatrième alinéa de cet article, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui dispose que « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». La première de ces interrogations porte sur la teneur des obligations que ces dispositions font peser sur le législateur. La jurisprudence constitutionnelle est d'ores et déjà riche d'enseignements, le Conseil ayant eu à une vingtaine de reprises l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de lois au regard de ces dispositions. On y apprend que, s'agissant des transferts de compétences, le législateur est tenu de prévoir une compensation intégrale des charges transférées, mais non une compensation glissante : en clair les ressources qui doivent être attribuées aux collectivités territoriales en contrepartie de leurs nouvelles charges doivent être équivalentes aux dépenses qui étaient celles de l'État à la date du transfert, sans égard donc pour l'évolution ultérieure de ces dépenses. La seule limite au caractère statique de l'évaluation des ressources à transférer tient à l'interdiction que la dotation initiale ne se dégrade, en valeur absolue, au fil du temps. En effet, dans la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, relative à la loi de finances tirant les conséquences de la décentralisation du RMI, dont il sera donc de nouveau question, le Conseil Constitutionnel a indiqué que « si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ». Les commentaires aux cahiers du Conseil constitutionnel résument les choses ainsi : « si cette disposition [l'article 72-2] n'impose pas une compensation glissante et permanente des charges transférées, il appartient à l'État de maintenir le niveau des ressources transférées » (Voir par exemple les commentaires de la décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008 sur la loi créant un droit d'accueil dans les écoles).

S'agissant non plus des transferts de compétence mais des créations ou extensions, visées par la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2, les exigences de la Constitution et donc de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sont moins poussées : la compensation n'a pas à être intégrale - il n'y a d'ailleurs pas d'historique des dépenses sur lequel pourrait être calée sa fixation et le législateur est donc seulement tenu de prévoir des ressources pour accompagner la création ou l'extension de compétences. Le Conseil constitutionnel a toutefois précisé qu'il appartenait au législateur, d'une part, de déterminer lui-même le montant de ces ressources et, d'autre part, de le fixer à un niveau tel que la libre

administration des collectivités territoriales ne soit pas dénaturée (Voyez ainsi, entre autres, la décision 2004-509 du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale et la décision n° 2008-569 du 7 août 2008 précitée).

Contrairement à ce que prétendent plusieurs départements, rien dans la jurisprudence actuelle du Conseil Constitutionnel ne laisse donc entendre que l'article 72-2 impliquerait l'existence d'une corrélation entre les ressources allouées aux collectivités territoriales en contrepartie d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences et l'évolution ultérieure des dépenses consacrées par ces collectivités à l'exercice de cette compétence. C'est d'ailleurs assez logique, en première lecture en tout cas : l'évolution des dépenses est en effet, en principe, la conséquence des choix que fait la collectivité territoriale ou éventuellement celle de sa capacité ou non à bien gérer ses missions. Il n'y a donc pas de raison, a priori, pour que la compensation financière, très souvent à la charge de l'Etat, assure indéfiniment la couverture d'une évolution des dépenses en principe maîtrisée par les collectivités territoriales. C'est d'ailleurs ce raisonnement de principe qui sous-tend votre décision précitée Département de La Haute-Garonne du 29 octobre 2010. Vous y jugez en effet que « le respect des dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales n'imposait pas [au législateur] de compenser les charges résultant d'un éventuel développement [du domaine routier transféré] dans le futur ». On notera cependant que, sans établir de corrélation entre ressources affectées et dépenses réalisées, l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, qui est le mode d'emploi législatif du transfert de compétences, prévoit pour sa part que les ressources affectées évoluent comme la dotation générale de fonctionnement.

De cet examen de la jurisprudence constitutionnelle, nous tirons quelques convictions. La première est que l'orthodoxie impliquerait selon nous que le Conseil constitutionnel exige du législateur qu'il prévoie, dans la loi même procédant au transfert ou à la création/extension de compétences, un mécanisme pour garantir ab initio que le montant des ressources affectées en contrepartie du transfert ne diminuera pas en valeur absolue ou que les ressources accompagnant la création ou l'extension demeureront à un niveau suffisant pour que la libre administration ne soit pas dénaturée. La jurisprudence du Conseil constitutionnel ne comporte cependant pas cette exigence : si, dans la décision précitée relative à la décentralisation du RMI, le Conseil a assorti sa bénédiction du dispositif de compensation prévu d'une réserve tenant à l'absence de dégradation ultérieure du montant de la dotation initiale de ressources affectées, il n'a pas pour autant censuré la loi pour n'avoir pas prévu ab initio un mécanisme de garantie de maintien de ce niveau de ressources. Surtout, il convient de noter que le Conseil Constitutionnel a validé un grand nombre de dispositions législatives organisant des compensations en application de l'article 72-2 alors même qu'elles ne prévoyaient aucun mécanisme empêchant pour l'avenir la diminution des ressources.

Il nous semble donc que pour assurer le respect du principe de non dégradation de la dotation initiale pour les transferts et d'absence de dénaturation de la libre administration pour les créations/extensions et à défaut d'exiger un mécanisme de garantie ab initio, le Conseil constitutionnel devrait admettre qu'une loi puisse être contestée devant lui par le biais d'une QPC à raison de l'évolution défavorable des ressources affectées. En clair, et bien que cette solution ne nous paraisse pas idéale eu égard au risque d'inconstitutionnalité à éclipses qu'elle entraîne dans ce domaine, il nous semble que le Conseil constitutionnel devrait admettre que l'abrogation d'une loi lui soit demandée au nom de ce que cette loi est devenue inconstitutionnelle au regard de l'article 72-2, sur le modèle de la jurisprudence Despujols que

vous avez consacrée s'agissant des actes administratifs et en ligne avec la rédaction même de la loi organique qui prévoit qu'une disposition législative déclarée conforme à la Constitution préalablement à sa promulgation puisse être de nouveau soumise à un contrôle de constitutionnalité à raison d'un changement de circonstances (Voyez d'ailleurs la décision n°2010-14/22 QPC du 22 juillet 2010 sur la garde à vue pour des dispositions législatives regardées comme devenues inconstitutionnelles du fait de changement de circonstances de fait et de droit). Ainsi, une loi déclarée conforme à l'issue d'un contrôle effectué en vertu de l'article 61 de la Constitution serait néanmoins susceptible d'être contestée quelques années plus tard sur le fondement de l'article 61-1 au motif que le mécanisme de financement de la compensation prévu initialement n'aurait pas permis, s'agissant d'un transfert, d'assurer le maintien du niveau initial des ressources affectées et, s'agissant d'une création ou d'une extension de compétence, d'éviter que le niveau de ces ressources ne tombe sous un seuil tel que la libre administration des collectivités territoriales soit dénaturée.

Or, pour être plus précise encore, il nous semble que ce contrôle de l'absence de dénaturation de la libre administration n'a de sens que si le niveau des ressources allouées est apprécié au regard du niveau des dépenses constatées. C'est en effet l'existence de charges non compensées très importantes qui risque de menacer la libre administration, liberté qui suppose que les collectivités territoriales conservent certaines marges de manœuvre budgétaire. C'est d'ailleurs tout l'objet du débat soulevé par les sept QPC dont vous avez aujourd'hui à connaître. Elles insistent en effet toutes sur l'effet de ciseaux constaté entre évolution des charges transférées ou étendues et évolution des ressources affectées pour faire valoir qu'après quelques années d'application des lois qu'elles contestent, la charge nette pour départements est devenue, en volume comme en pourcentage des dépenses totales de ces collectivités ou encore de leur potentiel fiscal, importante au point d'entraver sérieusement leur capacité d'action et notamment leur possibilité de mettre en oeuvre la moindre politique ne relevant pas de leurs compétences obligatoires.

Pour nous résumer à ce stade, nous croyons donc que si, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, le législateur n'est tenu de prévoir une compensation glissante ni pour les transferts de compétences ni moins encore pour les créations ou extensions de compétences, ce qui exclut toute corrélation établie a priori entre ressources affectées et dépenses ultérieures, il serait logique que le Conseil constitutionnel admette néanmoins de contrôler que des lois portant transfert ou création/extension de compétences ne sont pas devenues inconstitutionnelles eu égard, pour les transferts, à la dégradation du montant initial des ressources transférées et, pour les créations/extensions comme à vrai dire également pour les transferts¹, eu égard à la charge nette pesant sur les collectivités territoriales, lorsque cette dernière est susceptible d'entraver leur libre administration.

Il est clair que ce contrôle de l'absence de dénaturation ne pourrait être qu'assez distant et, conformément à ce que nous avons indiqué plus haut, qu'il ne devrait pas permettre aux collectivités territoriales de faire peser sur l'Etat les conséquences d'un effet de ciseaux qui ne serait dû qu'à leurs propres choix ou erreurs de gestion. Mais il nous semblerait à l'inverse assez inéquitable que le législateur se désintéresse complètement de l'évolution des dépenses postérieure au transfert ou à la création/extension dans les cas où cette évolution serait indépendante des choix et de la gestion des collectivités territoriales et aurait une

¹ Ces derniers entraînent en effet en principe un régime financièrement plus protecteur pour les collectivités territoriales. Or il n'est pas a priori impossible, même si c'est peu probable, que le maintien du niveau initial, en valeur absolue, des ressources affectées ne suffise pas à garantir l'absence de dénaturation de la libre administration

ampleur telle qu'elle menacerait d'asphyxier financièrement les collectivités territoriales concernées. Or, comme nous le verrons, s'agissant de prestations sociales dont les collectivités territoriales ne maîtrisent ni l'évolution du champ des bénéficiaires ni le montant individuellement alloué, il paraît difficile de prétendre que l'effet de ciseaux relèverait de leur seule responsabilité propre.

La deuxième interrogation concernant le maniement de l'article 72-2 est relative à son application dans le temps. Nous n'avons aucun doute, contrairement à certains départements requérants ou intervenants, pour considérer que l'entrée en vigueur du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution n'était pas conditionnée à l'intervention de la loi organique du 29 juillet 2004 ; la meilleure preuve en est que le Conseil constitutionnel a fait application, comme il a déjà été dit, de l'article 72-2 issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, à la loi de finances initiale pour 2004 qui prévoyait le mécanisme de compensation financière accompagnant la décentralisation du RMI. Mais il reste à savoir ce qu'implique le constat de l'application immédiate de l'article 72-2. Nous croyons qu'il en va, en matière d'application dans le temps, des lois constitutionnelles comme des lois ordinaires et qu'il convient donc d'en conclure, à la suite du Doyen Roubier, que si leur applicabilité immédiate leur permet de régir les situations en cours, elle ne les autorise pas, sauf cas de rétroactivité expressément assumée, à régir des situations d'ores et déjà constituées. Or, eu égard à l'objet de l'article 72-2, qui est d'imposer au législateur de prévoir, au bénéfice des collectivités territoriales, des ressources en accompagnement des nouvelles compétences que ces collectivités doivent assumer, il nous semble que le « fait générateur » de l'obligation du législateur est le transfert, la création ou l'extension de compétence. En conséquence, et pour reprendre les termes des auteurs de la chronique à l'AJDA sur votre décision de Section Lacroix du 13 décembre 2006, au recueil, dès lors que le fait générateur s'est complètement déroulé avant l'entrée en vigueur de la règle nouvelle, cette dernière ne peut s'appliquer à la situation découlant de ce fait générateur. En l'espèce, il ne saurait donc être question que l'article 72-2 puisse rétroagir sur des transferts/créations/extensions de compétences intervenus avant l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003. L'article 72-2 peut donc permettre la censure de lois qui lui sont postérieures, dès lors que ces lois procèdent à un transfert, une création, ou une extension de compétences ou même lorsqu'elles se bornent à modifier le mécanisme de compensation financière prévu pour un transfert, une création ou une extension de compétence intervenu après l'entrée en vigueur de la loi du 28 mars 2003 mais il ne peut être d'aucun recours s'agissant de compétences mises à la charge des collectivités territoriales avant cette date.

Reste alors une dernière question préliminaire à résoudre avant l'examen des différentes dispositions législatives contestées. Il s'agit de savoir si, dans un cas où l'article 72-2 n'est pas applicable, soit parce que la loi contestée lui est antérieure soit parce qu'elle ne procède ni à un transfert, ni à une création ni à une extension de compétence tout en ayant néanmoins pour effet de faire peser sur les collectivités territoriales des charges nouvelles, il est possible de critiquer le caractère insuffisant de la compensation financière au regard des dispositions de l'article 72 de la Constitution, c'est-à-dire, en réalité, au regard du seul principe de libre administration des collectivités territoriales. La réponse se trouve déjà dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et elle est positive. Le pouvoir constituant a certes souhaité, avec la réforme constitutionnelle de 2003, préciser la portée du droit des collectivités territoriales à compensation financière et en renforcer le caractère protecteur mais le Conseil constitutionnel avait néanmoins déjà amorcé ce type de contrôle. Citons par exemple à ce titre la décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001 portant sur la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001, relative à l'allocation personnalisée d'autonomie, dont il sera de

nouvelle question, et qui juge que « si, sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent toutefois être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ». De même et plus récemment, on trouve dans les décisions 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 relative à la délivrance par les maires des cartes nationales d'identité et des passeports et 2010-56 QPC du 18 octobre 2010 précitée, éclairée par les commentaires aux Cahiers, deux cas dans lesquels le Conseil constitutionnel a vérifié que les dépenses non compensées mises à la charge de collectivités territoriales n'étaient pas telles qu'elles entraveraient leur libre administration. Nous croyons par ailleurs, pour les mêmes raisons que celles exposées au sujet de l'article 72-2 qu'il n'y a aucune raison d'exclure que l'article 72 puisse servir à un contrôle de constitutionnalité de type Despujols. Enfin, nous ajoutons qu'à nos yeux le fait que l'article 72-2, article spécifique au droit à compensation financière, soit applicable ne prive pas pour autant les requérants de la possibilité d'invoquer également l'article 72 pour contester l'insuffisance d'une compensation financière. Simplement, dans un tel cas, il est logique de considérer que le contrôle au regard de 72-2 absorbe celui qui pourrait être effectué au regard du principe de libre administration².

Nous pouvons désormais en venir à l'examen des différentes QPC.

Nous commencerons par celles, présentées sous les n°s 346205 et 346239 par les Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault, qui, à eux deux, mettent en cause les dispositions législatives relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie, c'est-à-dire l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 2001 évoquée tout à l'heure, loi qui a créé la prestation, les articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes handicapées, loi qui a notamment créé la CNSA, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, chargée de verser au nom de l'Etat la compensation APA, et les articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles qui sont issus de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et, qui reprenant largement les dispositions des articles 11 et 12 précités de la loi du 30 juin 2004, décrivent respectivement les ressources et les charges des différentes sections de la CNSA et notamment de la section APA, visée au II de l'article L. 14-10-5, et la façon dont le montant global de cette compensation est réparti entre les départements.

Compte tenu de ce que nous vous avons indiqué tout à l'heure, toutes ces dispositions doivent être regardées comme applicables aux litiges, en tout cas à celui noué par le département de l'Hérault qui a mis en cause l'insuffisance de compensation entre le 1^{er} janvier 2002, date de création de l'APA, et la fin de l'année 2009, le département de la Seine-Saint-Denis s'étant pour sa part contenté de demander une compensation complémentaire pour les années 2009 et 2010. En effet, elles sont toutes relatives au mode de calcul, de financement et de répartition entre les départements de la compensation allouée par le législateur en contrepartie de la prise en charge par les départements de l'APA, prestation sociale de solidarité nationale se substituant à la prestation spécifique dépendance. Et c'est

² Voir d'ailleurs en ce sens la décision précitée Département de la Haute-Garonne du 29 octobre 2010. La distinction entre la « dénaturation » de la libre administration, évoquée par le Conseil constitutionnel dans l'application de l'article 72-2, et l'« entrave » à cette liberté, expression utilisée dans le cadre de l'article 72 ne nous semble pas avoir de portée juridique.

bien sur leurs dispositions que le Premier ministre s'est fondé pour refuser l'indemnisation sollicitée. Peu importe à ce titre que certaines de ces dispositions aient été abrogées au cours de cette période 2002-2010 (Voyez en ce sens la décision n°2010-16 QPC du 23 juillet 2010).

Les départements requérants les contestent au regard des dispositions des articles 1^{er}, 72 et 72-2 de la Constitution, ainsi qu'au regard de l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi. Quant aux départements intervenants, ils ont ajouté à ces griefs ceux, dont on a vu tout à l'heure qu'ils étaient recevables, tirés de l'incompétence négative et de la méconnaissance du principe d'égalité et de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

Vous ne pourrez en tout état de cause être convaincus par trois de ces griefs : l'article 1^{er} de la Constitution, en tant qu'il prévoit que l'organisation de la République est décentralisée, ne nous paraît en effet pas relever davantage que l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi des « droits et libertés garantis par la Constitution » (Voyez, pour l'objectif d'intelligibilité, notamment votre décision Cachard du 26 novembre 2010 à mentionner aux Tables). Quant à l'article 72-2 de la Constitution³, nous avons dit pourquoi nous pensions qu'il ne pouvait pas s'appliquer aux lois relatives à un transfert, une création ou une extension de compétences réalisé avant son entrée en vigueur. Certes, et même si le Conseil Constitutionnel a récemment vu dans ce que vous aviez plutôt identifié comme des extensions de compétences de simples aménagements de compétences existantes, il nous paraît difficile de considérer que la création de l'APA ne constituerait pas une extension des compétences des départements, compte tenu notamment de ce qu'elle a été dès sa création offerte à un public nettement plus large que celui visé par la prestation spécifique dépendance à laquelle elle se substituait. L'administration en défense ne dit d'ailleurs pas autre chose. Mais il est clair en revanche que cette extension a été réalisée par la loi du 20 juillet 2001 soit antérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 72-2 de la Constitution. Cet article n'est donc pas utilement invocable à l'appui des QPC portant sur l'APA.

Reste donc à examiner les différentes dispositions législatives contestées au regard de l'article 72 de la Constitution, du champ de compétence du législateur, du principe d'égalité et du principe de solidarité nationale posé au 11^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

L'une de ces dispositions législatives, l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 2001 en tant qu'il a inséré un article L. 232-21 aujourd'hui abrogé dans le code de l'action sociale et des familles, a déjà été déclaré conforme dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil Constitutionnel, la décision déjà citée n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a en effet jugé que, compte tenu du mécanisme de concours financier prévu par la loi, les dépenses laissées à la charge des départements par la création de l'APA n'avaient pas pour effet de restreindre les ressources des départements au point d'entraver leur libre administration (Voyez sur ce point le considérant 30). Toutefois, si vous nous avez suivie, ce constat d'une déclaration préalable de conformité ne suffira pas à écarter tout débat sur la nécessité d'un renvoi au Conseil constitutionnel. En effet, nous espérons vous avoir convaincus qu'une disposition législative organisant la compensation financière de nouvelles charges imposées aux collectivités territoriales peut devenir inconstitutionnelle au gré de son application dans le temps s'il s'avère que l'évolution des charges non compensées atteint un point tel que les collectivités territoriales sont financièrement asphyxiées sans que

³ Qui, pour sa part fait bien partie des « droits et libertés garantis par la Constitution » (cf notamment décisions 2010-29/37 QPC, 2010-56 QPC ou 2010-109 QPC) comme d'ailleurs l'article 72 (2010-12 QPC)

cette asphyxie leur soit imputable. S'agissant de l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 2001, ou plus exactement, de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, nous croyons toutefois que sa faible durée de vie – les deux seules premières années de vie de l'APA, soit 2002 et 2003⁴, puisque pour l'année 2004 les règles de financement ont été renouvelées par la loi du 30 juin 2004 – interdit de considérer que les circonstances de fait auraient pu suffisamment évoluer pour justifier un nouvel examen de constitutionnalité⁵. Nous croyons donc que vous pourrez refuser de renvoyer la question de la constitutionnalité de cet article.

Les articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 2004 et les articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles issus de la loi du 11 février 2005 n'ont en revanche pas été déclarés conformes à la Constitution avant leur promulgation. Or, il nous semble que la question de leur constitutionnalité au regard du principe de libre administration des départements, *ab initio*⁶ et en tout cas à la date d'aujourd'hui, est suffisamment sérieuse pour être renvoyée au Conseil constitutionnel. Précisons à ce stade qu'il résulte de ces dispositions que la compensation ou, pour reprendre le terme utilisé par la loi le « concours » que verse la CNSA aux départements pour couvrir, dit l'article L. 14-10-5, une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie, est une enveloppe constituée, à peu de choses près, de 20% du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie, de 0,1 point de CSG⁷ et de contributions des régimes obligatoires d'assurance maladie. Cette enveloppe est ensuite répartie entre les départements au vu de critères définis à l'article L. 14-10-6 et compte tenu d'une règle posée à ce même article selon laquelle un département ne peut avoir des dépenses non compensées au titre de l'APA excédant un certain pourcentage de son potentiel fiscal, pourcentage actuellement fixé par voie réglementaire à 30 %. Le jeu de ce plafonnement des dépenses par département ne peut entraîner qu'une nouvelle répartition de l'enveloppe globale – et donc une péréquation – mais non une augmentation de cette enveloppe.

Or, il s'avère, eu égard à l'effet de ciseaux relevé tant par la Cour des Comptes dans son rapport consacré en 2009 à la « Conduite par l'Etat de la décentralisation », que par l'Observatoire des finances locales ou encore par M. Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône dans son rapport au Premier ministre sur les finances départementales, que les dépenses non compensées consacrées au financement de cette prestation légale, déjà importantes dès l'entrée en vigueur des lois des 30 juin 2004 et 11 février 2005, n'ont ensuite cessé d'augmenter au fil des années au point d'atteindre aujourd'hui près de 4 milliards d'euros, soit, en moyenne, près de 7% du total des dépenses de

⁴ En effet, pour l'année 2004, le financement de la compensation APA a été prévu par la loi du 30 juin 2004 (cf I de son article 12 prévoyant les ressources de la CNSA).

⁵ A vrai dire les premières difficultés de financement de l'APA par les départements sont apparues très tôt mais pas dans des proportions telles qu'elles justifient une remise en cause aussi rapide de la décision 2001-447 DC.

⁶ S'agissant des dispositions des articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 2004, la seule question qui peut se poser est celle de leur inconstitutionnalité *ab initio*. En effet, l'article 11 a été abrogé dès l'entrée en vigueur de l'article 55 de la loi du 11 février 2005, qui l'a codifié à l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles ; quant à l'article 12, son II a lui aussi été codifié, aux articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du CASF par la loi du 11 février 2005 et sa seule partie demeurée non codifiée (son I) est relative aux charges de la CNSA pour la seule année 2004.

⁷ En réalité ce 0,1 point est très marginalement amputé aux fins de financement d'une autre des missions de la CNSA.

fonctionnement des départements⁸. Ainsi, alors qu'en 2002, le taux de couverture par le concours de l'Etat des dépenses APA atteignait 43 %, il a continûment diminué pour s'établir en 2010 à moins de 29%. Pire, c'est le concours de la CNSA lui-même qui a diminué en valeur absolue par rapport à l'année précédente, en 2009 comme en 2010.

Dans ces conditions, il nous semblerait très difficile que vous jugiez vous-mêmes non sérieuse la question de la constitutionnalité des dispositions relatives au concours APA versé aux départements au regard du principe de libre administration.

Certes, il est vrai que l'effet de ciseaux comme le caractère véritablement asphyxiant des dépenses APA varient en réalité sensiblement d'un département à l'autre ; de même il est très clair, et les mémoires des départements ne le dissimulent d'ailleurs pas, que c'est l'accumulation des dépenses en matière de prestations légales d'aide sociale, qui atteignent aujourd'hui 61% des budgets de fonctionnement des départements, qui a rendu la situation financière des départements particulièrement tendue⁹. Or ces deux considérations auraient probablement dû conduire les départements à emprunter plutôt d'autres outils que la QPC, qui paraît plus efficace pour dénoncer une loi plutôt qu'une accumulation de lois et une situation nationale et plutôt qu'une collection de cas locaux très difficiles¹⁰. Toutefois, nous ne pensons pas que ces considérations puissent suffire à faire obstacle à un renvoi. Nous relevons d'ailleurs que dans votre décision FNATH et autres du 6 mai 2009, à publier au recueil, vous avez-vous-mêmes considéré que « Le respect des exigences primordiales de solidarité nationale découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (...) doit être apprécié, d'une part, compte tenu de l'ensemble des dispositions en vertu desquelles des sommes sont susceptibles d'être laissées à la charge des assurés sociaux à raison des dépenses de santé qu'ils exposent (...) et, d'autre part, au regard des incidences de telles mesures sur la situation des personnes les plus vulnérables ou défavorisées ». En clair vous avez apprécié la constitutionnalité d'un décret qui mettait à la charge exclusive des patients de nouvelles dépenses de santé en raisonnant, pardonnez-nous l'expression, en termes de goutte d'eau supplémentaire faisant déborder un vase déjà bien rempli et en tenant compte pour cela de la situation des personnes les plus défavorisées. Rien n'interdirait en théorie au Conseil constitutionnel de retenir le même raisonnement, ce qui le conduirait donc à regarder la situation induite par une accumulation de lois imposant de nouvelles charges aux collectivités territoriales et à raisonner à partir du cas des départements sur lesquels ces charges pèseraient le plus lourdement.

Par ailleurs et surtout, il nous paraît en réalité difficilement envisageable que vous ne renvoyez pas au Conseil constitutionnel le cas de l'APA alors qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 que c'est ce cas précis qui a constamment été pris en exemple de ce qui devait être évité grâce à l'adoption de l'article 72-2 et que c'est aussi cette prestation qui est mise en avant comme faisant peser la plus lourde contrainte sur les budgets locaux par tous les rapports auxquels nous avons fait allusion tout à l'heure. A ce titre, nous notons d'ailleurs que, dans les commentaires aux Cahiers du Conseil constitutionnel de la décision QPC déjà plusieurs fois citée du 18 octobre 2010 relative à la

⁸ Contrairement à ce qu'indiquent plusieurs départements, ce n'est pas le seul franchissement du seuil des 5% des dépenses de fonctionnement qui rend la loi inconstitutionnel (la décision n°91-291 DC du 6 mai 1991 citée en ce sens par les départements ne dit évidemment rien de tel).

⁹ Voir également en ce sens l'article de M. M. Houser « La péréquation entre départements » à la RFDA 2011, p. 157

¹⁰ Ou alors à utiliser la QPC à l'encontre de lois relatives non pas à des transferts ou créations/extensions de compétences mais aux diverses ressources des départements

MASP, il est relevé que le montant des sommes laissées à la charge des départements n'est pas tel que la libre administration en serait dénaturé et que « d'ailleurs le rapport de Pierre Jamet sur les finances départementales n'en fait pas cas ». S'il est difficile d'en tirer un a contrario nous pensons en tout cas que les commentateurs autorisés de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel ne devraient pas être vraiment surpris si vous nous suiviez pour renvoyer la question des dispositions relatives à l'APA dont M. Jamet fait pour le coup grand cas.

Ce renvoi ne se justifie à nos yeux qu'au regard du seul principe de libre administration. En effet, au soutien du grief tiré de la méconnaissance de l'exigence de solidarité nationale, le département intervenant fait seulement valoir qu'à trop charger la barque des départements, ces derniers pourraient s'avérer incapables d'honorer leurs obligations de versement de prestations sociales pourtant nationalement prévues. Mais ce raisonnement nous paraît trop hypothétique pour être retenu. De même, nous ne pensons pas que soit sérieux le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité : il est soutenu en effet que les critères de répartition de la compensation, critères posés, comme il a été dit, à l'article L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles, conduiraient à des ruptures d'égalité faute d'être pertinents. Mais les quatre critères prévus par le législateur – nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, montant des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie, potentiel fiscal et nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion – nous paraissent tous pertinents pour procéder à une péréquation entre départements d'un concours destiné à couvrir une partie des dépenses représentées par l'APA. Enfin, nous ne croyons pas non plus, en tout état de cause, que l'article L. 14-10-6 serait entaché d'incompétence négative pour avoir renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer le plafond, en pourcentage du potentiel fiscal, que les dépenses non compensées d'APA ne peuvent dépasser pour chaque département. En réalité, et comme il a été dit, ce plafond est de toutes façons privé de tout effet sur le volume global de l'enveloppe : il ne peut servir qu'à entraîner une nouvelle péréquation entre départements. Or, dans la décision n°2001-447 DC relative à la loi APA, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur pouvait renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de définir dans le détail des règles de la péréquation¹¹.

En conclusion, nous vous invitons donc, sous les n°s 346205 et 346239, à admettre les interventions et à renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la constitutionnalité des articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 2004 et surtout L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles.

Les QPC soulevées sous les n°s 346227 et 347269, par les départements de l'Hérault et des Côtes d'Armor, vous retiendront moins longtemps. Elles sont relatives à la prestation de compensation du handicap, PCH, dont il convient de rappeler qu'elle a été créée par loi du 11 février 2005 avec effet au 1^{er} janvier 2006 et qu'elle était destinée à remplacer progressivement l'allocation compensatrice pour tierce personne déjà à la charge des départements afin de couvrir les charges supportées par les personnes handicapées à raison de leur handicap et liées à un besoin d'aides humaines, d'aides techniques, à un aménagement du logement ou du véhicule ou à des charges spécifiques ou exceptionnelles.

Le Département de l'Hérault a visé très large et le tribunal administratif a suivi en vous renvoyant une QPC portant sur l'article 55 de la loi du 11 février 2005, sur les articles 9, 11, 12 et 14 de la loi du 30 juin 2004 auquel renvoie cet article 55 et sur les articles L. 14-10-5

¹¹ Mais on notera aussi que dans cette décision c'est sur l'existence de ce plafond que le Conseil constitutionnel s'est fondé pour écarter le grief tiré de la méconnaissance de l'article 72 !

et L. 14-10-7 du code de l'action sociale et des familles. Le Département des Côtes d'Armor a pour sa part visé plus juste en critiquant ces deux derniers articles, sachant que le premier, déjà rencontré tout à l'heure, comprend un III relatif à la section PCH de la CNSA, et que le second décrit les règles de répartition de la compensation PCH entre les départements.

L'article 55 de la loi du 11 février 2005 procédant seulement à une codification et les articles 9, 11, 12 et 14 de la loi du 30 juin 2004 ayant été abrogés par cette même loi et donc concomitamment à la création de la PCH, il nous semble que vous ne pourrez que redresser les conclusions du département de l'Hérault et considérer qu'il conteste en réalité la constitutionnalité des articles L. 14-10-2, L. 14-10-4, L. 14-10-6 et L. 14-10-8 qui sont issus de ces articles. Vous pourrez du coup refuser d'emblée de renvoyer la question en tant qu'elle porte sur l'article L. 14-10-2, qui est relatif au statut et au régime de recrutement de la CNSA, et sur l'article L. 14-10-6 relatif, nous l'avons vu, à la répartition de la compensation APA, articles qui ne sont pas applicables au litige. Restent donc à examiner l'article L. 14-10-4 qui décrit les ressources de la CNSA, le III de l'article L. 14-10-5 relatif à la section PCH de la Caisse, l'article L. 14-10-7 qui définit les règles de répartition de la compensation PCH et enfin l'article L. 14-10-8 qui prévoit le report de crédits des sections II et III de la caisse et l'affectation à ces sections des excédents de produits de placement de la trésorerie de la caisse, articles qui sont tous peu ou prou applicables au litige en ce qu'ils portent sur le financement et la répartition de la compensation dédiée aux dépenses PCH¹². Les mécanismes sont très proches de ceux déjà décrits pour l'APA : est prévue une enveloppe globale, alimentée par une fraction comprise entre 26 et 30 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie, qui est censée couvrir une partie du coût de la PCH mais également des dépenses réalisées pour l'installation ou le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées. Cette enveloppe est répartie en fonction de critères prévus par l'article L. 14-10-7¹³ et en tenant compte du même mécanisme de plafonnement individuel au regard du potentiel fiscal que celui prévu pour l'APA.

Les dispositions législatives contestées, qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel, le sont au regard des articles 1^{er}, 72 et 72-2 de la Constitution et au motif qu'elles méconnaîtraient l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi et qu'elles seraient entachées d'incompétence négative. Il est d'ores et déjà clair que l'invocation de l'article 1^{er} de la Constitution et de l'objectif d'intelligibilité ne mène nulle part. Quant à l'incompétence négative, elle ne constitue pas un grief sérieux en tant qu'elle est soulevée à l'encontre des dispositions qui renvoient au pouvoir réglementaire le soin de fixer, comme pour l'APA, les règles précises de la péréquation.

En revanche, l'invocation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est cette fois opérante, la PCH ayant été créée après son entrée en vigueur et constituant, aux dires mêmes de l'administration en défense, une extension de compétences ; si elle a vocation, à terme, à se substituer à l'allocation compensatrice pour tierces personnes, elle nous paraît en effet être, compte tenu de son objet, une nouvelle prestation sociale, ce qui justifie qu'elle soit qualifiée d'extension de compétence.

En revanche, nous ne croyons pas que le grief tiré de la méconnaissance de cet article 72-2 ni, par voie de conséquence, celui tiré de l'article 72, puissent être regardés

¹² On notera toutefois que dans son mémoire en réplique produit devant vous le département de l'Hérault n'évoque plus que les articles L. 14-10-5 et L. 14-10-7 du code de l'action sociale et des familles.

¹³ Cette fois la liste des critères n'est pas impérative : le pouvoir réglementaire peut y « piocher » certains critères seulement.

comme sérieux, qu'ils soient invoqués pour contester la loi ab initio ou en tant qu'elle serait devenue inconstitutionnelle. Il ressort en effet des éléments figurant dans les très nombreuses pièces des dossiers que la compensation PCH a été calibrée de façon initialement très favorable aux départements, au point que pour les années 2006 et 2007, ces derniers ont perçu des ressources nettement supérieures aux dépenses qu'ils ont engagées au titre de la PCH. La situation s'est certes retournée en 2009 et l'évolution anticipée des dépenses pour les années à venir est peu encourageante. Mais il n'en reste pas moins qu'en raisonnant en cumulé depuis le 1^{er} janvier 2006, seule une petite dizaine de départements peuvent en 2009 se plaindre d'un taux de couverture de leurs dépenses PCH par le concours CNSA inférieur à 100%. En outre, les volumes en jeu n'ont rien à voir avec ceux relatifs à l'APA ou comme nous le verrons au RSA.

Enfin, il nous semble que les dispositions législatives contestées ont été suffisamment précises dans la détermination du niveau des ressources accompagnant l'extension de compétences. Le grief d'incompétence négative soulevé au titre des exigences de l'article 72-2 ne nous paraît donc pas sérieux.

En conclusion, nous ne voyons donc pas en quoi les deux QPC soulevées s'agissant de la PCH pourraient être regardées comme présentant un caractère sérieux. Tout en vous invitant en conséquence à ne pas les renvoyer au Conseil constitutionnel, nous notons néanmoins qu'il n'y aurait pour autant probablement pas un effort très important à faire pour considérer que les questions qu'elles soulèvent sont nouvelles à défaut d'être sérieuses. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'application des articles 72 et 72-2 est certes abondante mais, comme nous l'avons vue, il ne serait pas illogique qu'elle connaisse certains tempéraments ou prolongements, notamment en termes de corrélation entre les ressources affectées et les dépenses constatées ou en tout cas en termes de préservation des collectivités territoriales contre des effets de ciseaux laissant à leur charge nette des dépenses non compensées considérables et sur lesquelles elles n'ont aucune prise. Par ailleurs, vous pourriez considérer que le seul fait que de très nombreuses QPC aient été soulevées à l'encontre des dispositions législatives relatives à la PCH suffit à leur donner un caractère de nouveauté¹⁴. A titre principal nous concluons toutefois à l'admission des interventions et au rejet des QPC.

Nous en venons maintenant aux QPC présentées sous les n°s 346204 et 346228 par les Départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault et relatives aux RMI et RSA.

Sont contestés l'article 4 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI, l'article 59 de la loi de finances pour 2004, et l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005, ces trois articles étant tous relatifs aux modalités de calcul et de financement de la compensation que l'Etat a prévue en contrepartie, d'une part, du transfert de compétence qu'a constituée la décentralisation du RMI, d'autre part, de l'extension de compétence représentée par la création concomitante du RMA – revenu minimum d'activité – et, enfin, des conséquences qui étaient anticipées sur le public bénéficiaire du RMI d'une réforme finalement non réalisée de l'allocation spécifique de solidarité. Pour faire simple, le mécanisme prévu était, pour le transfert du RMI, l'attribution d'une fraction du produit de la TIPP correspondant aux dépenses de RMI réalisées par l'Etat en 2003 et, pour le reste, l'attribution de ressources exceptionnelles et non reconductibles calculées au vu des dépenses de RMI/RMA effectivement réalisées par les départements en 2004 et qui n'ont pu du coup être définitivement évaluées qu'en 2005.

¹⁴ Le commentaire aux Cahiers de la décision rendue le 3 décembre 2009 n°2009-595 DC sur la loi organique pourrait en tout cas inciter à un tel raisonnement.

Sont également contestés les articles 3 et 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 qui a créé le RSA, ainsi que l'article 51 de la loi de finances pour 2009. Rappelons que la loi du 1^{er} décembre 2008 procède non seulement à la dissolution du RMI dans le RSA mais également à la fusion de l'API, allocation de parent isolé, au sein de cette même prestation. Elle prévoit par ailleurs que si le RSA dit socle, correspondant au revenu de subsistance, est à la charge des départements, le RSA dit chapeau, versé aux personnes percevant des revenus d'activité et se substituant à des dispositifs d'intéressement applicables dans le cadre du RMI comme de l'API, est pour sa part à la charge de l'Etat. Cette loi procède donc à nos yeux à la fois à un transfert de compétence – par la mise à la charge des départements de l'API –, à la transformation des RMI et API en RSA et à la recentralisation de certaines dépenses, puisque les dispositifs d'intéressement proposés aux RMistes étaient auparavant à la charge des départements. Cette complexité du schéma explique d'ailleurs la difficulté qu'il y a à flécher les ressources comme les dépenses et donc à apprécier si les compensations dues ont été conformes à ce que prévoit l'article 72-2, d'autant que l'Etat a mis en place divers financements exceptionnels (FDMI, dotations non reductibles). Notons néanmoins que l'article 3 de la loi du 1^{er} décembre 2008 a, s'agissant des dispositions qui nous intéressent, introduit dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 262-24 dont l'objet est, en substance, et là encore eu égard aux seules dispositions applicables aux litiges, de prévoir que les départements financent le RSA socle et que le reste est à la charge du fonds national des solidarités actives. L'article 7 de la même loi a lui pour objet, d'une part, de prévoir le maintien, pour la compensation du RSA socle correspondant à l'ancien RMI, du mécanisme de financement prévu en 2003 et, d'autre part, de créer un nouveau mécanisme de compensation, pour couvrir cette fois le transfert de l'API aux départements. Ce nouveau mécanisme de compensation, finalisé par les dispositions de l'article 51 de la loi de finances pour 2009, est proche de celui qui avait été retenu en 2003, et fait intervenir une nouvelle fraction de TIPP.

Les départements requérants avaient aussi contesté devant les tribunaux administratifs l'article 135 de la loi de finances pour 2010 qui étendait le RSA à certains jeunes de moins de 25 ans. Les QPC ne vous ont cependant pas été transmises en tant qu'elles portaient sur cette disposition qui a fait l'objet d'une décision de conformité préalable par le Conseil Constitutionnel.

Elle n'est à dire vrai pas la seule : les articles 4 de la loi du 18 décembre 2003 et 59 de la loi de finances pour 2004 ont eux aussi, nous l'avons indiqué tout à l'heure, été soumis au Conseil constitutionnel, qui les a validés. C'est d'ailleurs à l'occasion de l'examen de l'article 59 que le Conseil a posé la règle de non dégradation de la dotation initiale des ressources transférées. Par ailleurs vous relevons que si l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, issu de l'article 3 de la loi du 1^{er} décembre 2008, n'a pas pour sa part été soumis au Conseil constitutionnel avant sa promulgation, il a été expressément validé par le Conseil au regard de l'article 72-2 de la Constitution dans la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 rendue notamment sur l'article 135 précité de la loi de finances pour 2010.

Relevons encore que toutes les dispositions législatives contestées sont applicables aux litiges indemnitaires engagés par les deux départements requérants et, qu'elles sont critiquées au regard des articles 1^{er}, 72 et 72-2 de la Constitution, au regard de l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, et, enfin, en tant qu'elles méconnaîtraient le champ de compétences du législateur et l'exigence de solidarité nationale posé par les

dispositions du 11^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Pour les raisons qui ont été exposées dans les précédentes QPC, seuls les griefs tirés des articles 72 et 72-2 de la Constitution méritent que vous vous y arrêtiez.

Dans la mesure où ces deux articles peuvent, croyons-nous, justifier un nouveau contrôle de constitutionnalité eu égard à un changement de circonstances de fait, les déclarations de conformité intervenues en 2003 et 2009 sur trois des dispositions arguées d'inconstitutionnalité ne peuvent à elles seules suffire à faire obstacle à un renvoi.

Ce qui, croyons nous, fait obstacle à ce renvoi, s'agissant en premier lieu de la compensation du RMI/RMA, compensation maintenue pour la partie du RSA socle qui correspond à l'ancien RMI, c'est le constat de ce que les ressources affectées ne se sont pas dégradées en valeur absolue – les départements ne le soutiennent d'ailleurs pas – et de ce que, si l'évolution des dépenses, qui a certes été très importante et en grande partie due à des revalorisations de l'allocation sur laquelle les départements n'ont aucune prise, a entraîné une dégradation du taux de couverture des dépenses de RMI (de 100 % en 2004 à 86 % en 2007), elle n'a pas pour autant conduit à faire peser sur les départements une charge nette non compensée telle qu'elle entraverait leur libre administration (en prenant un taux de couverture de 80 % en 2009, les dépenses non compensées atteignent, en raisonnant à grands traits, 1,5 milliards d'euros, contre 3,5 s'agissant de l'APA).

Quant aux dispositions des lois des 1^{er} et 27 décembre 2008 en tant qu'elles concernent la compensation du transfert aux départements de l'API fondu dans le RSA, elles ne peuvent certainement pas, compte du faible recul temporel, être regardées comme devenues inconstitutionnelles. Or leur constitutionnalité ab initio nous semble guère douteuse dès lors qu'elles ont été conçues, nous l'avons dit, sur le modèle du mécanisme de compensation du transfert du RMI en 2003, mécanisme jugé constitutionnel, et en réalité assorties de protections plus importantes pour les départements (notamment d'un mécanisme de prise en compte des dépenses effectivement réalisées un an après le transfert et d'une clause prévoyant expressément le maintien de la dotation initiale de TIPP).

Dans ces conditions, nous vous invitons à rejeter les deux QPC relatives à la compensation des RMI/RMA et du RSA. Comme pour la PCH vous pourriez toutefois considérer que la question est trop sensible, eu égard notamment aux 7 milliards d'euros que représentent aujourd'hui les dépenses de RSA, et en tout cas trop fréquemment soulevée par les départements pour n'être pas regardée comme nouvelle. Mais à titre principal nous concluons au rejet.

Enfin, la 7^{ème} QPC, portant le n° 34646, émane du département de la Somme. Elle met en cause l'insuffisante compensation de l'ensemble des prestations sociales dont nous venons de vous entretenir. C'est la raison pour laquelle elle devra faire l'objet d'une décision spécifique. Mais l'argumentation soulevée à son soutien n'est pas renouvelée par rapport à celle dont nous vous avons rendue compte pour les 6 autres dossiers. Vous pourrez donc appliquer à cette QPC les mêmes solutions que celles retenues pour ces autres dossiers¹⁵.

PCMNC, en reprenant cette fois un ordre chronologique, sous les n°s 346204 et 346228, à l'admission des interventions et à l'absence de renvoi, sous les n°s 346205 et 346239, à l'admission des interventions, au renvoi de la question de la constitutionnalité des

¹⁵ En ajoutant le non renvoi de l'article 135 de la LFI 2010 qui a fait l'objet d'une déclaration de conformité

articles 11 et 12 de la loi du 30 juin 2004 et des articles L. 14-10-5 et L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles dans leur rédaction issue de la loi du 11 février 2005 et à l'absence de renvoi de l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 2001 en tant qu'il insérerait un article L. 232-21 dans le code de l'action sociale et des familles ; sous les n°s 346227 et 347269, à l'admission des interventions et à l'absence de renvoi et, enfin, sous le n° 346460, au renvoi de la QPC en tant qu'elle concerne l'article 12 de la loi du 30 juin 2004, repris à l'article L. 14-10-6 du CASF et à l'absence de renvoi pour les autres dispositions législatives contestées.